

# 地方自治下「住民」資格的認定

## ：以臺北市人口變動為例

紀和均

國立中興大學國家政策與公共事務研究所

### 壹、問題起源

直轄市一直是我國最重要的政治、經濟、社會、文化發展的核心區域與觀念交換中心，自民國 56 年到 113 年，共計有四波改制發展，第一波：民國 56 年行政院依據「舊市組織法」第 3 條<sup>1</sup>規定，發布「臺北市各級組織及實施地方自治綱要」，將臺北市改制為直轄市；第二波：民國 67 年行政院再依舊市組織法第 3 條，發布「高雄市各級組織及實施地方自治綱要」，高雄市改制為直轄市；第三波：臺灣人口的不斷從鄉村聚居於都市，原本的城鄉分際逐步改成都市核心與外圍之分，再加上行政區劃法一直未過，為提升都市治理與競爭力，達到國土多核心發展，民國 98 年增修「地方制度法，以下簡稱地制法」第 7 條、第 7 條之 1、第 7 條之 2、第 87 條之 1 到之 3，正式確立改制直轄市的法源與程序。民國 99 年行政院援引地制法第 4 條<sup>2</sup>第 1 項「人口聚居達一百二十五萬人以上，且在政治、經濟、文化及都會區域發展上，有特殊需要之地區得設直轄市。」，一口氣將原臺北縣、原臺中縣市、原臺南縣市與原高雄縣市，改制為新北市、臺中市、

---

<sup>1</sup> 舊市組織法第 3 條規定：

凡人民聚居地方，具有左列情形之一者，設市，受行政院之指揮監督：

- 一、首都。
- 二、人口在百萬以上者。
- 三、在政治經濟文化上有特殊情形者。

<sup>2</sup> 地方制度法第 4 條規定

人口聚居達一百二十五萬人以上，且在政治、經濟、文化及都會區域發展上，有特殊需要之地區得設直轄市。

縣人口聚居達二百萬人以上，未改制為直轄市前，於第三十四條、第五十四條、第五十五條、第六十二條、第六十六條、第六十七條及其他法律關於直轄市之規定，準用之。

人口聚居達五十萬人以上未滿一百二十五萬人，且在政治、經濟及文化上地位重要之地區，得設市。

人口聚居達十萬人以上未滿五十萬人，且工商發達、自治財源充裕、交通便利及公共設施完全之地區，得設縣轄市。

本法施行前已設之直轄市、市及縣轄市，得不適用第一項、第三項及第四項之規定。

臺南市與高雄市<sup>3</sup>，加上臺北市，全國行政區劃變成「5 都 3 市 14 縣」的格局<sup>4</sup>；第四波：民國 113 年原桃園縣之居民數亦超過 125 萬人，獲得改制為桃園市。因之，目前形成「6 都 3 市 13 縣」的地方區劃架構。除非中央有意全面重劃行政區域，近期內難以有新的縣(市)人口突破 125 萬門檻<sup>5</sup>，將會長期維持此穩定架構。

原本六都的人口數計算，主要是以設戶籍人口數為統計方法，目前六都人口數為如下表：

區域別	戶數	人口數		
		計	男	女
總計	9,167,221	23,373,283	11,540,567	11,832,716
新北市	1,655,751	4,025,405	1,959,524	2,065,881
臺北市	1,059,757	2,504,687	1,185,819	1,318,868
桃園市	891,027	2,302,465	1,136,290	1,166,175
臺中市	1,047,164	2,834,046	1,386,875	1,447,171
臺南市	721,550	1,858,444	923,093	935,351
高雄市	1,144,005	2,736,019	1,343,561	1,392,458
臺灣省	2,600,745	6,955,283	3,526,383	3,428,900

表 1 六都與臺灣省戶籍與人口統計

資料來源：作者整理自內政部戶政司民國 112 年 6 月戶口統計速報表(縣市別)

其中，六都之中新北市、臺北市、臺中市與高雄市的設籍人口數超過 250 萬人，若再細看臺北市人口稍稍越過門檻，僅多 4,687 人。事實上，臺北市做為全國第一個直轄市，近三年設籍人口卻出現極大起浮，若以 5 月人口數為比較基準，109 年 5 月 2,626,385 人，110 年 5 月 25,747,04 人，111 年 5 月

<sup>3</sup> 為符合地制法第 4 條第 1 項之人口數規定，舊臺北市單獨改制為新北市，舊臺中縣市與舊臺南縣市，均採縣市合併方式共組新直轄市；比較特別的是，高雄市本為直轄市，採取市域擴大的方式，將原高雄縣直接併入高雄市。

<sup>4</sup> 學說上曾評斷新生的四個直轄市與原本的北、高二市，在生態上有相當顯著的差異，諸如：地理區位不同、政治發展不同、社經變遷不同。參閱紀俊臣，直轄市政策治理，頁 293-294，2011 年 10 月。

<sup>5</sup> 例如，2021 年先後有兩個縣市曾有倡議改制，首先是時任新竹市長林智堅曾主張修改地制法促使新竹縣市合併改制，未獲得朝野和輿論支持無疾而終。中時電子報，「修地制法時機已過 竹竹併議題暫告終」<https://www.chinatimes.com/newspapers/20220327000266-260118?chdtv>，造訪日期：2023/07/11；其次是彰化縣長王惠美在 2021 年 12 月 28 日獲縣議會支持後，將改制計畫案寄交內政部，但在 2022 年 5 月 13 日內政部於審查會中予以否准改制。自由時報，「彰化縣升格直轄市夢碎 內政部：審查小組建議不予同意」，<https://news.ltn.com.tw/news/politics/breakingnews/3925385>，造訪日期：2023/07/11。

2,470,599 人，112 年 5 月 2,501,988 人，對比最高點的 109 年 5 月與最低點 111 年 5 月相差 155,786 人，減幅為 5.9%；因之，造成臺北市第八屆市長選舉後，新任市長只得任命兩位副市長，直至 112 年 5 月 11 日才回復 2,500,022 人，報請內政部核定人口總數，市長得再任命第三位副市長。

設籍人口的多寡，使得直轄市似得細分為直轄市與大直轄市，主要是以人口數為界定標準為 250 萬人，如下圖：



圖 1 直轄市與縣(市)人口區劃

資料來源：作者自繪

居民超過 250 萬人口門檻，不僅僅是政治、經濟中心的表現突出，足以吸引眾多居民生活，更具有法律上意義。一是直轄市行政機關方面，除了原有兩名政務副市長，可以再增加第三名政務副市長(參照地制法第 55 條第 1 項)；二是立法機關方面，直轄市議會議員總數亦隨著直轄市居民人數有所不同，不過，其區別標準不是 250 萬，而是 200 萬，直轄市人口扣掉原住民人口在 200 萬以下者，總數不得超過 55 人，220 萬上者，總數不得超過 62 人(參照地制法第 33 條第 2 項第 1 款)。簡言之，居民人口的變動，雖然理念上不該影響直轄市住民自治的運作，但是制度設計上連動到地方自治團體的自治組織權，甚至使地方行政機關的權限劃分與地方立法機關的議會席次出現不同，實質造成都市治理的差異。因

之，可以細究下面幾個問題：

- 直轄市自治的概念界定
- 地方住民的認定
- 人口門檻的合理性

以下，本文將按照上述問題的順序，進行分析與論述。

## 貳、直轄市自治的概念

憲法第 118 條規定：「直轄市之自治，以法律定之」，相較於省、縣，甚至市的規定<sup>6</sup>，均更為簡要，完全委由立法者自行規劃，似乎僅為一個空的框架，立法者得任意填補其內容。換言之，直轄市變成一個非常特殊或是非常尬尷的地方自治團體<sup>7</sup>，雖然受到制憲者的關注，但沒有明確自治權內涵。因之，直轄市自治的概念，應優先給予界定，才能進而確立其自治意義。本文將從法制發展以建構自治權範圍。

### 一、壓抑自治時期

針對直轄市的名稱認定，憲法與地制法都規定為直轄市，一般都俗稱為院轄市。主因在於民國 19 年施行的「舊市組織法<sup>8</sup>」，將「市」區分為院轄市與省轄市；民國 38 年政府遷臺前，大陸地區共計有 12 個院轄市：南京市、上海市、北平市、青島市、天津市、重慶市、大連市、哈爾濱市、漢口市、廣州市、西安市、瀋陽市。院轄市的特色有三點：

---

<sup>6</sup> 憲法第 128 條：「市準用縣之規定。」明確將市列為與縣同級，進而準用憲法對於縣的制度性保障。

<sup>7</sup> 司法院釋字第 258 號解釋理由書：「憲法第一百十八條既將直轄市之自治，列入第十一章「地方制度」「省」之一節內，則直轄市依法實施自治者，即與省為同級地方自治團體，在憲法上之地位、權責、財源及負擔，與省相當；且直轄市人口密集，在政治、經濟、文化上情形特殊，其環境、衛生、公安及交通等建設，所需經費，恆較縣及省轄市龐大，須將其財源，妥為分配，以免影響市政建設之均衡發展，其教育、科學、文化之經費所佔預算總額之比例數，應比照關於省之規定。」似肯認直轄市與省同級。

<sup>8</sup> 民國 89 年 4 月 5 日總統公告廢止。

- 政治、經濟、社會與文化重點發展區域：改制成為院轄市必須是首都、人口達百萬之上或是政治經濟文化特殊者。事實上，首都與人口達百萬之城市，自然會吸納周圍區域各種商業活動的聚集，享有政治、經濟上的關鍵影響力，而成為重要的發展區域。
- 受行政院指揮監督：相較於省監督省轄市<sup>9</sup>與縣<sup>10</sup>，院轄市脫離省的掌握，直接承受行政院的指令，而無須中介於省而間接承受，具有更高的自主性或獨立性。
- 與省同級別：中華民國訓政時期臨時約法第 78 條授權法律規定省的組織，設立省政府，並且直接受中央政府監督。憲法第 11 章並沒有述明省的自治監督機關為何？然而，民國 37 年立法院曾依據憲法第 108 年第 1 項第 1 款授權起草「省縣自治通則」，並且當年 7 月 29 日公布其草案，總計共 77 條<sup>11</sup>。草案第六章「自治監督」，第 66 條規定：「省自治監督機關為行政院，縣自治監督機關為省政府，鄉鎮自治監督機關為縣政府。」；綜觀舊市組織法與省縣自治通則草案之規定，省與院轄市均直接接受行政院之指揮監督，足證兩者在行政層級上是同一層級。

政府遷臺後，一開始臺灣地區縣(市)尚無符合舊市組織法須改制為院轄市，再加上立法院並未完成省縣自治通則的立法程序，為推動臺灣地區地方自治，臺灣省政府於民國 39 年 4 月 24 日自行發布「臺灣省各縣市實施地方自治綱要<sup>12</sup>」，以行政命令取代法律成為地方自治的基本法制。學說上批評，雖然我國憲法第十

---

<sup>9</sup> 舊市組織法第 4 條

凡人民聚居地方，具有左列情形之一者，得設市，受省政府之指揮監督：

- 一、省會。
- 二、人口在二十萬以上者。
- 三、在政治經濟文化上地位重要，其人口在十萬以上者。

<sup>10</sup> 舊縣組織法第 3 條

縣設縣政府，於省政府指揮監督之下，處理全縣行政，監督地方自治事務。

<sup>11</sup> 國家發展委員會檔案局官網，<https://art.archives.gov.tw/FilePublish.aspx?FileID=909>，造訪日期：2023 年 7 月 12 日。

<sup>12</sup> 臺灣省政府（39）府綜法字第 27506 號令。

章與第十一章分別規定中央與地方的權限分配與地方制度，根本沒有落實過<sup>13</sup>。民國 56 年 6 月 22 日行政院發布行政院（56）台內字第 4716 號令之「臺北市各級組織及實施地方自治綱要」，正式將臺北市從省轄市提升為院轄市<sup>14</sup>。改制的理由，明顯是出於人口聚集、工商業活動規模擴大，臺北市的行政組織已不敷實際情況，應該要改制為直轄市。然而，為了避免造成連動到臺灣省地方運作改變，以及引發省縣自治通則草案未完成立法的爭議，遂不遵守憲法第 118 條之規定，不制定相關的直轄市自治法，改發布「臺北市各級組織及實施地方自治綱要<sup>15</sup>」。緊接著，行政院再發布「臺北市政府組織規程」與「臺北市議會組織規程」等行政命令，組建臺北市政府與臺北市議會。民國 57 年時，再將原台北縣轄下的南港鎮、景美鎮、木柵鄉與內湖鄉 4 鄉鎮，及陽明山管理局的北投、士林 2 鎮併入臺北市。隨後於民國 79 年，臺北市政府又將原本的 16 區整併為現存的 12 區<sup>16</sup>。

## 二、重啟自治時期

持續違憲的法制運作，遭到各界的抨擊，應該回歸憲政架構的地方自治，再

---

<sup>13</sup> 蔡志方，憲法與地方自治保障，收錄於陳清秀、蔡志方編地方自治法，頁 9，2021 年 12 月，二版。

<sup>14</sup> 詳閱民國 56 年行政院之臺北市改制案法制工作小組的研究報告中，曾有提到舊直轄市自治法應否制定之問題。研究報告建議先不制定舊直轄市自治法，其理由共計四點如下：

- 連動省縣自治通則立法：直轄市與省的地位相同，行憲後，雖然省縣自治通則草案，但是基於國家之特殊環境與政治上考量，並未通過省縣自治通則，若是制定舊直轄市自治法，恐會造成省縣自治通則立法之爭議。
- 不能溢出臺灣省運作框架：臺灣省的運作方式，係以符合國家特殊環境，而非完全遵行憲法規定；交由臺灣省政府參酌實際需要，報請行政院核定後，發布「臺灣省各縣市實施地方自治綱要」，做為地方自治的基礎。中央一方面發布「臺灣省議會組織規程」，設置臺灣省議會，另一方面派任省政府主席與省政委員；臺北市改制為直轄市，不可能溢出彼時臺灣省運作框架，以減少爭議。
- 舊直轄市自治法是普通法：舊直轄市自治法是規範直轄市的普通法，必須通行全國，若是僅依臺北市的情況而制定，難以確保全國各直轄市均能適用，不利於將來收復大陸地區後之施行，不宜閉門造車。
- 立法程序拖延改制案：舊直轄市自治法要經過立法程序，時程上緩不濟急，不利於改制案的儘早實施，遂不宜採取舊直轄市自治法的法制模式。

國家發展委員會檔案局官網，<https://ahonline.drn.gov.tw/index.php?act=Display/image/2951460sAktA6P#Ubsb>，造訪日期：2023 年 7 月 12 日。

<sup>15</sup> 民國 67 年高雄市改制為直轄市，亦援引臺灣省與臺北市的前例，行政院發布「高雄市各級組織及實施地方自治綱要」，做為法制基礎。

<sup>16</sup> 松山、信義、大安、中山、中正、大同、萬華、文山、南港、內湖、士林與北投。

者，臺北市的政經實力不斷上升，常常做為國外新穎法治觀念的引介都市，逐漸成為國內議會民主運動的重心；民國 79 年臺北市議會與臺灣省議會相繼以舊司法院大法官會議法第 4 條第 1 項第 1 款前段為依據，分別就適用憲法第 118 條<sup>17</sup>與第 108 條、第 112 條和第 113 條<sup>18</sup>有疑義，向司法院大法官聲請憲法疑義解釋。

司法院大法官經過審議後，於民國 79 年 4 月 13 日同時公布司法院釋字第 259 號解釋<sup>19</sup>與第 260 號解釋<sup>20</sup>，兩號釋字均採「警告式裁判」，前者認定現行制度不符合憲法本旨，應儘速制定相關法律，但考慮直轄市自治與地方政務不能中斷，現行法令仍然有效；後者亦強調地方制度是全國性通行，中央沒有單獨為特定省政府與省議會制定法律的權限，且個別省議會亦無權直接自行立法，同時，

---

<sup>17</sup> 臺北市議會聲請函如下：

受文者：司法院

主 旨：本會審議七十九年度地方總預算案時，對於適用憲法第一百 十五條發生疑義，請轉 鈞院大法官會議解釋，俾便遵循， 並杜爭議。

說 明：

一、查憲法第一百五條規定：直轄市之自治，以法律定之，中央法規標準法第五條第三款復規定關於國家各機關之組織應 以法律定之。從而「台北市政府」及「台北市議會」均係依 行政院頒布之「台北市各級組織及實施地方自治綱要」，行 政院頒布之「台北市政府組織規程」「台北市議會組織規 程」等行政命令設置，顯非依法律設置之組織。因此本議會 為依法審查預算，對於非法設置之上開機關組織通過給予預 算是否合法發生爭議，為此特函請 鈞院就下列事項， 惠予解釋：

(一)未依法律設置之議會能否行使預算審查權？其通過之單行 法規效力如何？

(二)台北市議會對於未依法律設置之機關組織可否就其編列之 預算予以審議通過。

二、檢附本會第五屆第二十九次臨時大會第二次全體委員會議及 第三次會議紀錄各乙份。

<sup>18</sup> 臺灣省議會聲請函如下：

受文者：司法院

主 旨：對立法院審議制定「動員戡亂時期台灣省議會組織條例」及「動員戡亂時期台灣省政府組織條例」是否符合憲法第一百零八條、第一百十二條、第一百十三條之適用規定不無疑義，敬請鈞院大法官會議釋示。

說 明：

一、本會第八屆第十一次臨時大會第一次會議蘇議員貞昌請求為：有關行政院擬訂之「動員戡亂時期台灣省政府組織條例」及「動員戡亂時期台灣省議會組織條例」草案送請立法院審議，是否符合憲法規定？不無疑義，請由本會聲請大法官會議解釋。案經大會決定：「同意」。

二、爰依「司法院大法官會議法」第四條第一項第一款規定聲請鈞院釋示。

三、檢附台灣省議會第八屆第十一次臨時大會第一次會議紀錄一份。

議 長 高育仁

<sup>19</sup> 司法院釋字第 259 號解釋文：直轄市之自治，以法律定之，為憲法第一百十八條所明定。惟上開法律迄未制定，現行直轄市各級組織及實施地方自治事項，均係依據中央頒行之法規行之。為貫徹憲法實施地方自治之意旨，自應斟酌當前實際狀況，制定直轄市自治之法律。在此項法律未制定前，現行由中央頒行之法規，應繼續有效。

<sup>20</sup> 司法院釋字第 260 號解釋文：依中華民國憲法有關地方制度之規定，中央尚無得逕就特定之省議會及省政府之組織單獨制定法律之依據，現時設置之省級民意機關亦無逕行立法之權限。

考慮到制憲後我國國情與環境特殊，應由中央盱衡全國之整體需要，兼顧地方之特殊情況，妥速為現階段符合憲法程序之解決，未為立法之前，考慮到台灣省縣自治與地方政務不能中斷，現行法令亦為有效。然而，不可諱言兩號解釋從憲法規範效力出發，明確判定當時地方自治法制實為違憲狀態，必須盡快修正，實成為推動者之重要根據。

民國 81 年第 2 次修憲時，地方自治為修憲的重點之一<sup>21</sup>，制定憲法增修條文第 17 條，雖然此次修憲內容主要是凍結憲法本文中對於省自治與縣自治的規定，不涉及憲法 118 條直轄市自治，但是如前所述直轄市自治的廣狹均連動到省縣自治，特別是授權立法院可以單獨就特定地方自治團體量身打造自治法，免去司法院釋字第 259 號與第 260 號的限制；此外，臺灣省主席與北高直轄市市長從官派改為民選，落實住民直選的基本民主要求<sup>22</sup>。民國 83 年 7 月 29 日正式施行「舊省縣自治法」與「舊直轄市自治法」---一般通稱為「兩自治法」---。舊直轄市自治法相較於舊市組織法與「臺北市各級組織及實施地方自治綱要」的規定，將名稱回歸到憲法規定，以直轄市為正名，改制的必要條件人口數門檻上調到 150 萬人，特殊重要政經文發展區域的要求不變<sup>23</sup>。其次，正式授權直轄市具有公法人資格，而非過去舊法時期似僅具行政管轄區域的定位，依本法享有自治事項，並得執行中央委辦事項，同時列舉 29 項自治事項，自治監督機關仍然是行政院<sup>24</sup>。

---

<sup>21</sup>黃錦堂教授總結此次修憲共有三項特色：一是凍結憲法所規定中央「省縣自治通則」要求，授權立法院直接制定地方自治法律，免去釋字第 259 號、第 260 號解釋之限制。其次，凍結憲法本文之省縣高度自治之體制，不得自行制定省自治法、縣自治法，但第 114 條「省自治法制定後，須即送司法院。司法院如認為有違憲之處，應將違憲條文宣布無效。」、第 117 條「省法規與國家法律有無牴觸發生疑義時，由司法院解釋之。」之規定並未遭到凍結。三則是省市長由原先官派改為民選，形成實質的四級政府(中央、省、縣、鄉鎮市)，省無疑壓縮了縣市的空間與能見度。參見黃錦堂，地方制度法論，頁 3，2020 年 10 月，3 版。

<sup>22</sup> 省組織法第 4 條第 2 項「省政府置主席一人，由行政院會議議決，就省政府委員中提請國民政府任命之。」與臺北市各級組織及實施地方自治綱要第 17 條規定「市設市政府，置市長一人，受行政院之指揮監督，在直轄市之自治法律未公布前，由行政院院長提經行政院會議議決，函請市議會同意後，提請總統任命之。」

<sup>23</sup> 舊直轄市自治法第 1 條規定「本法依中華民國憲法第一百十八條制定之。(第 1 項)」、「直轄市(以下簡稱市)之自治依本法之規定，本法未規定者，適用其他法律。(第 2 項)」

<sup>24</sup> 舊直轄市自治法第 2 條規定「人口聚居達一百五十萬以上，且在政治、經濟、文化及都會區域發展上，有特殊需要者，得設市。」；第 3 條規定「市為法人，依本法辦理自治事項，並執行中



監督機制運作中，當行政院認定直轄市辦理自治事項有違反中央法律者，雖然行政院得予以撤銷、變更、廢止或停止其執行等自治監督權限，但是行政院或直轄市得向司法院聲請解釋，在司法院未做出解釋前，前述自治監督權限均不得行使<sup>25</sup>；再其次，賦予市民不但得繼續享有對於市議員的選舉、罷免權，更擴大到自治決定市長的選舉、罷免權；直轄市長為獨任制，綜理市政，負責市政府重要人事權<sup>26</sup>。最後，市的行政區劃單位為「區」，維持「臺北市各級組織及實施地方自治綱要」的規定，區公所僅為派出機關，不施行區自治<sup>27</sup>，換言之，區民不能直選區長與區民代表，反由市長指派區長，負責區公所的業務執行。

### 三、穩定自治時期

民國 86 年第四次修憲可謂是最重大的地方制度變革，主軸仍在於省縣自治的變革，修憲者以憲法增修條文第 9 條凍結臺灣省自治功能，一方面將廢止省長與省議員的選舉，改成官派省主席與省諮議員，並且臺灣省政府功能、業務與組織之調整，得以法律特別規定；另一方面維持縣(市)自治的框架，縣(市)民可以選舉縣(市)長與縣(市)議員。落實第四次修憲的作法，立法院三讀通過「地方制度法」，且總統公布於民國 88 年 1 月 15 日施行，同時在 88 年 4 月 14 日廢止「兩

---

央委辦事項。(第 1 項)；第 5 條規定「市自治之監督機關為行政院。」

<sup>25</sup> 舊直轄市自治法第 45 條規定：

市政府辦理委辦事項違背中央法令或逾越權限者，由中央主管機關報請行政院予以撤銷、變更、廢止或停止其執行。

市政府辦理自治事項違背法律者，由中央主管機關報請行政院予以撤銷、變更、廢止或停止其執行。

前項自治事項有無違背法律發生疑義時，由司法院解釋之。

第二項情形，在司法院解釋前，行政院不得予以撤銷、變更、廢止或停止其執行。

<sup>26</sup> 舊直轄市自治法第 30 條規定：

市政府置市長一人，綜理市政，由市民依法選舉之，任期四年，連選得連任一次。置副市長二人，襄助市長處理市政，一人職務比照簡任第十四職等，另一人職務列簡任第十四職等。

前項職務比照簡任第十四職等之副市長，由市長報請行政院備查，市長辭職、去職或死亡時，應隨同離職。

市政府一級機關首長職務均比照簡任第十三職等，除副市長一人、主計、人事、警政及政風主管由市長依法任免外，餘由市長任免之。

依第一項選出之市長，應於上屆任期屆滿之日就職。

<sup>27</sup> 舊直轄市自治法第 3 條規定「市以下設區。區以內之編組為里。里以內之編組為鄰。(第 2 項)」；第 32 條規定「區公所置區長一人，依法任用之，並承市長之命綜理區政，指揮監督所屬人員。」

自治法」。地制法規定下，省虛級化失去公法人的資格<sup>28</sup>，成為行政院的派出機關；相比之下，直轄市成為主要基準點，縣(市)比照直轄市，簡言之，採取「直轄市化<sup>29</sup>」，將我國地方制度從「省縣為主」，轉換成「大市為主」。

自治事項，依照地制法第 2 條第 2 款的規定，可以區分成兩種：第一種是強制性自治事項，即指法律規定應由該團體辦理之事務，而負其政策規劃及行政執行責任之事項；第二種是自願性自治事項，系指依憲法或本法規定，得自為立法並執行。直轄市並沒有憲法規定的自治事項，只有地制法或其他法律授權之自治事項。仔細觀察，地制法第 18 條擴大直轄市的自治事項，列舉 13 大項，共計 48 小項；直轄市可以制定自治法規，按照地方立法機關或地方行政機關通過，區分為自治條例與自治規則<sup>30</sup>，明定自治條例的立法範疇，並且可以課予直轄市市民負有地方性行為義務，若是市民違反自治條例時，可以為處以 10 萬元以下罰鍰或是其他裁罰性不利處分，以資懲處(參照地制法第 26 條第 2 項與第 3 項、第 28 條)；事實上，地制法的規定徹底釐清舊直轄市自治法中市法規的性質與法效力不清的窘狀。

雖然地制法第 75 條第 2 項與第 8 項規定中央主管機關若認定直轄市辦理自治事項有違反中央法律之虞，可以報請行政院將直轄市的自治行為予以撤銷、變更、廢止或停止其執行，但是必須要等到司法院做出解釋之後，行政院才得發布撤銷、變更、廢止或停止執行的行政處分；然而，地制法也有不利於直轄市自治的規定，而是給予行政院直接介入自治權的行使，共分為二種情況：

- 自治條例或自治規則違反憲法、中央法律時：直接函告無效或是不予核定生效(參照地制法第 30 條第 1 項、第 2 項與第 4 項)

<sup>28</sup> 司法院釋字第 467 號解釋文：中華民國八十六年七月二十一日公布之憲法增修條文第九條施行後，省為地方制度層級之地位仍未喪失，惟不再有憲法規定之自治事項，亦不具備自主組織權，自非地方自治團體性質之公法人。符合上開憲法增修條文意旨制定之各項法律，若未劃歸國家或縣市等地方自治團體之事項，而屬省之權限且得為權利義務之主體者，於此限度內，省自得具有公法人資格。

<sup>29</sup> 紀俊臣教授認為地制法第 14 條的設計，就其法律定位而言，直轄市與縣(市)已因縣(市)直轄市化結果，而有漸趨等同的制度設計傾向。參閱紀俊臣，前揭註 4，頁 25。

<sup>30</sup> 地方制度法第 25 條「直轄市…得就其自治事項或依法律及上級法規之授權，制定自治法規。自治法規經地方立法機關通過，並由各該行政機關公布者，稱自治條例；自治法規由地方行政機關訂定，並發布或下達者，稱自治規則。」

- 直轄市議會議決自治事項違反憲法、中央法律時：直接函告無效(參照地制法第 43 條第 1 項與第 4 項中段)

行政院亦掌握聲請司法院解釋的主動權，僅在其認為有違憲之虞的條件下，可以先採取釋憲途徑，等到釋憲結果公布後，再為函告無效或是不予核定生效。即使後來司法院大法官曾經透過體系解釋與目的解釋的方法<sup>31</sup>，梳理了中央與地方權限爭議時，直轄市對函告無效之內容持不同意見時，得依行政院函告無效客體是自治條例或自治規則，而分別由直轄市議會或直轄市政府聲請釋憲<sup>32</sup>，又或是直轄市政府就行政院撤銷、變更、廢止或停止執行的處分行為「認為已涉及辦理自治事項所依據之自治法規因違反上位規範而生之效力問題，且該自治法規未經上級主管機關函告無效，無從依同法第三十條第五項聲請解釋，自治團體之行政機關亦得依同法第七十五條第八項逕向本院聲請解釋。」。簡言之，直轄市退居被動位置，必須要先等到行政院先為自治監督行為後，才能採取相應的釋憲聲請。直轄市執行地制法與其他法律規定的自治事項，可以間接取得憲法第 118 條的授權，可以稱為是準基本權利，涉及到中央與地方權限爭議，邏輯上應由行政院聲請釋憲後，獲得釋憲機關裁判為違憲後，才能函告無效<sup>33</sup>。

原本司法院釋字第 527 號解釋透過釋憲，儘可能平衡中央與地方在釋憲途徑上的平等，可是 111 年 1 月 4 日施行的憲法訴訟法卻再一次重重打擊了地方自治團體的自治權。憲法訴訟法第七章地方自治保障事件章僅有兩條。一方面，立法者要求地方自治團體只有在適用中央法律認為有損害憲法保障的地方自治權時，可以直接向憲法法庭起訴(參照憲法訴訟法第 82 條)，另一方面，地方自治團體對於監督機關函告自治法規無效或不予核定、函告地方立法機關議決之自治事項無效或撤銷、變更、廢止或停止其執行地方行政機關辦理之自治事項時，必須要

---

<sup>31</sup> 司法院釋字第 527 號解釋

<sup>32</sup> 最新的「萊豬案」的憲法法庭 111 年憲判字第 6 號判決便是最明顯的例子。

<sup>33</sup> 可以參考法國法的作法，改原先的「監護監督」(le contrôle de tutelle)改成「合法監督」(le contrôle de légalité)，中央派駐在各大區或各省的「大區專員」(Le préfet de région)或「省長」(Le préfet)若認定大區議會或省議會的自治議決有違法之虞，不得自行撤銷、變更、廢止，而是向該管「地方行政法庭」(le tribunal administratif)起訴，獲得勝訴後，地方行政法庭裁判撤銷、變更或廢止自治議決。B.Faure, *Droit des collectivités territoriales*, 6<sup>e</sup> éd., Dalloz, 2021, p.735.

用盡通常救濟管道後，才能向憲法法庭起訴。本文認為憲法訴訟法的規定，將更進一步弱化地方自治團體的自治權，理由如下：

首先，從原告適格的訴訟法角度分析，地方自治團體若是認為中央的公權力行為侵害到其憲法保障的自治權，或是地方自治團體相互間出現權限侵害之虞時，屬於典型的「權限爭議類型」，地方自治團體並沒有適用中央法律，又不符合憲法訴訟法第 65 條規定「國家最高機關」的要件，將出現救濟無門的窘況<sup>34</sup>；並且憲法訴訟法的規定，無疑也與憲法第 117 條之意旨不符合。

其次，實質自治權保障觀點下，地方自治團體就監督機關的處分行為，要先用盡通常救濟途徑，才能向憲法法庭起訴。其立法目的在於，監督機關的監督措施是涉及各該法規範在地方自治事項時具體個案之事實認定、法律解釋，屬於有法效性之意思表示，係行政處分，受限於釋憲機關的最後性，不及於具體處分違憲或違法之審理，且案件性質涉及到地方自治權的侵害，類同於人民憲法所保障之基本權受侵害，因之，必須要先經通常救濟途徑後，未獲自治權救濟，才適用提起憲法訴訟。然而，本文認為監督機關的處分行為是直接阻斷地方自治團體行使自治權，涉及到地方自治團體整體組成者的住民公法上意思表示的停止，不能跟一般的個別的基本權利人一概而論，尤其是涉及到自治法規的生效與否，實際上已經屬於地方規章權的行使，可算是「核心中核心」，代表地方多數民意的顯示，不能單方面由中央政府或上級監督機關自行認定是否違反中央法律或上級監督機關的自治法規。現行地制法並沒有明定中央政府或上級監督機關函告無效的除斥期間或是核定的審查期間；無理由拖延審查時間，使自治法規對於所規範的事務出現真空現象，地方自治團體也無法就監督機關的行政處分提起行政爭訟，對於地方自治規章權造成重大損害。

---

<sup>34</sup> 吳信華教授認為除有本文提及的兩種情況，還有第三種情況是中央認為其權限為地方所侵害，參照吳信華，憲法訴訟法，頁 91，2022，2 版；然而，本文認為現行法制下，中央只要視自治法規、地方立法機關議決自治事項或地方行政機關辦理自治事項侵害中央權限，直接依地制法第 30 條、第 43 條、第 75 條或第 78 條給予廢棄宣告，即可以阻斷侵害中央權限，自不會捨近求遠，選擇進行憲法訴訟。

更重要的爭議是，當直轄市制定自治條例之後，中央政府已經核定<sup>35</sup>，但是自治條例生效後一段時間，突然基根於中央法律或法規命令的修改，而直接函告自治條例無效，其無效效力是否為向後失效？還是自始無效？學說與實務見解不一<sup>36</sup>。本文認定，原本的自治條例已核定後生效，足證行政院認可符合自治規章權的範圍，通過「合法性監督」機制<sup>37</sup>。若是新修正中央法律與原本自治條例產生有規範衝突時，原本的自治條例內容具有同一性，仍未失去其落入自治規章權範圍內的狀態，行政院自不得逕行函告無效，有違「禁反言原則」與「自治權保障」，更應該聲請司法院給予解釋；即使憲法訴訟法第 83 條似有替代地制法第 30 條第 5 項之立法目的，然而，憲法訴訟法第 83 條僅是片面限制地方自治團體提起憲法訴訟的原告資格，卻無同時限制中央機關或上級監督機關提起憲法訴訟的原告資格，採「目的性限縮」解釋地制法第 30 條第 5 項，仍具法效力，中央機關或上級監督機關應該依該法提起憲法訴訟，交給憲法法庭給予裁決，才是符合地方自治是「制度性保障」的憲法初衷。

最後，外國法的相關制度援引。儘可能促使中央與地方發生權限爭議或監督爭議時，雙方可以保持平衡地位，實為地方分權理念的重要具體保障方式。舉英國為例，1999 年後推動「權力下放」的法制化，使地方享有更大決策參與權，中央法律明白規定蘇格蘭議會、威爾斯議會與北愛爾蘭議會的地方立法權範圍，若是中央監督機關認定地方議會決議後地方法律有牴觸英國國會通過的法律，英國

---

<sup>35</sup> 例如 2020 年 3 月 13 日的「台中市公私場所管制生煤及禁用石油焦自治條例」第 3、4、6 條遭到行政院函告違反新修法後的空氣污染防治法第 28 條第 1 項、第 30 條第 4 項與子法「固定污染源逸散性粒狀污染物空氣污染防制設施管理辦法 第 4 條第 1 項而無效。若從時間軸觀察，「台中市公私場所管制生煤及禁用石油焦自治條例」是在 2016 年 1 年經行政院核定生效，公告施行四年後，中央法律修正後，行政院認定該自治條例沒有隨中央法律修改，而出現牴觸中央法律的規範衝突，按地制法第 30 條第 1 項可以直接函告失效。

<sup>36</sup> 劉文仕教授認為函告應屬於對於地方自治團體的確認處分性質，其違失部分，原則上應自治、確定不生效力，相反地，行政院訴願委員會則傾向是「函告即日起無效。」此問題涉及到遭函告無效之自治法規是否溯及失效？影響利害關係人的信賴利益是否值得保護，實值得學界多一些討論。參見劉文仕，地方制度法釋義，頁 445，2022，5 版。

<sup>37</sup> 司法院釋字第 553 號解釋文：蓋地方自治團體處理其自治事項與承中央主管機關之命辦理委辦事項不同，前者中央之監督僅能就適法性為之，其情形與行政訴訟中之法院行使審查權相似（參照訴願法第七十九條第三項）；後者除適法性之外，亦得就行政作業之合目的性等實施全面監督。

法律直接授權中央監督人員與地方自治政府人員直接向英國最高法院提起訴訟，例如 2022 年 11 月 23 日英國最高法院判決蘇格蘭議會推動第二次蘇獨公投的法律，違反英國的法律，不予生效<sup>38</sup>。該案中，1998 年蘇格蘭法附錄之第 6 號法律清單第 34 項<sup>39</sup>針對分權事項限定具原告的事實人適格，包括有(中央政府)英格蘭與威爾斯檢察總長(Attorney General for England and Wales)、(中央政府蘇格蘭法)總檢察長、(中央政府北愛爾蘭法)總檢察長(Advocate General for Northern Ireland)與(蘇格蘭政府)檢察總長，保持雙方都有起訴的機會。英國國會透過法律制度的設計，提前法院介入中央與地方的分權爭議，避免曠日費時的訴訟程序，造成地方自治的美意落空，也減少中央受到「球員兼裁判」的批評聲浪。換言之，地方自治規章權不該與其他自治權同等看待，應該增修憲法訴訟法第 82 條之 1，使地方自治團體可以就地方自治規章權受到侵害時，直接提起憲法訴訟，使大法官即時介入中央與地方的權限爭議。

## 參、住民資格的確認

地方自治團體的法律定位，依照司法院釋字第 467 號解釋理由書<sup>40</sup>之意旨為地域性公法人。詳言之，學說上解釋地制法第 14 條時，認定其具有三項重要的構成要素<sup>41</sup>：1、區域的構成要素---須於國家領域內具有一定的管轄區域；2、人的構成要素---於該自治團體管轄區域內設有戶籍之居民，法律上當然為該團體之成員；3、法制度的構成要素---該團體須具有法人格，並有處理其事務之自治權。其中人的構成要素可稱為居民或住民，其重要性如同司法院釋字第 498 號解釋文肯認「地方自治為憲法所保障之制度。基於**住民自治之理念與垂直分權之功能**，地方自治團體設有地方行政機關及立法機關，其首長與民意代表**均由自治區域內**

---

<sup>38</sup> [2022] UKSC 31 at 92.

<sup>39</sup> <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/1998/46/schedule/6>, visited in 2023/7/12.

<sup>40</sup> 「凡憲法上之各級地域團體符合下列條件者：一、享有就自治事項制定規章並執行之權限，二、具有自主組織權，方得為地方自治團體性質之公法人。」

<sup>41</sup> 蔡茂寅，地方自治之理論與地方制度法，頁 35，2003。

之人民依法選舉產生，分別綜理地方自治團體之地方事務，或行使地方立法機關之職權，地方行政機關與地方立法機關間依法並有權責制衡之關係。」，換言之，地方自治團體的存在不是目的，而是促成住民自治與垂直分權的手段。此外，給予地方自治團體公法人資格，也在於使其得與國家與團體內個別住民做出區隔，可以其自治團體的名義行動、獲得權力並且滿足地方公益<sup>4243</sup>。地方自治團體在學理上，亦歸類為公法上社團法人，其係依法律或法律授權而成立，法律規定其成立要件、直接成立或經許可，其業務、權責、組織、人事、財務機制及所受到之國家監督<sup>44</sup>。國家設立地方自治團體的目的在於，將部分國家事務分配給非國家行政機關之外的權利主體，代替國家執行，本質上是一種「間接行政」的作法。通說認定地方自治團體的法律地位<sup>45</sup>，可以一方面是統治權主體，屬於實現國家權力之一部分機制<sup>46</sup>，與國家分享國家權力，其目的則旨在共同增進公共利益；另一方面是事業主體，即在實現行政任務時，特別是在實現人民給付任務時，得作為各種事業之主體，例如：經濟事業、地區基本公共事業、公共設施事業、福利助成事業、營利事業等<sup>47</sup>。

## 一、自治的理念

一般而言，「自治」(self-government)的概念，主要在於政府受到政治團體中

---

<sup>42</sup> B.Faure, *op.cit.*, p.10-11.

<sup>43</sup> 法國地方自治法理中肯認地方自治團體的名稱，亦是其重要的自治權內涵之一，雖然中央政府可以行政決定變更「大區」(la région)、「省」(le département)與「市鎮」(la commune)的名稱，但是行政法院有權進行合法性審查，若是有「明顯評價瑕疵」(la erreur manifeste d'appréciation)時，仍得撤銷原更名決定；在更名程序上，若是有涉及到地方自治團體合併的行政區域重劃時，更必須踐行「公共諮詢程序」(la consultation populaire)，若不遵守其法定程序，構成重大的程序瑕疵，亦得撤銷原合併決定。Vu CE. 1 / 5 s.sr., 30, octobre, 1970, 79388 et . CE., ass., 19, juillet, 2017, 403928

<sup>44</sup> 黃錦堂，行政組織法論，頁 185，2021，3 版。

<sup>45</sup> 李惠宗，憲法要義，頁 764-765，2022，9 版。

<sup>46</sup> 司法院釋字第 498 號解釋理由書：「地方自治既受我國憲法制度性之保障，有一定之自主權限，為與中央政府共享國家權力行使，並共同協力之主體，且中央與地方各設有立法機關，建立層級體制。」

<sup>47</sup> 司法院釋字第 765 號解釋理由書：「中央與地方固同屬國家組織，然地方自治團體仍具有獨立之公法人地位，受憲法保障，並享有財政自主權。故中央使地方負擔經費，除不得侵害其財政自主權核心領域外，並應依據法律或有法律明確授權之法規命令，始得為之。」

成員控制與指引，而不受到外部權威者之控制(government under the control and direction of the inhabitants of a political unit rather than by an outside authority)；包含兩種意義<sup>48</sup>：一是自主(independence)，意謂自治權之權利主體，就其自治範圍內之事項擁有最終的自主決定權，而得排除來自外部的干涉、侵害。二是「自律」(autonomy, self-control)，意謂該權利主體必須具有自我管理、克制的意願與能力；若其為團體，則須以民主、合理的方式，以形成該團體的共同意思。地方自治的架構下，又可再區分為：住民自治與團體自治。

### (一)住民自治

「住民自治」，為一定地域的公共事務，由當地住民依其自主意思自行規劃、決定、執行之意<sup>49</sup>。地方事務涉及地方之共同生活及全體居住之人民。地方人民應有權自主決定與本身相關之事務<sup>50</sup>。詳言之，「住民自治」根源於保護論，認為自治的權利屬於天賦，為人民所固有，先於國家而存在，原始社會由個人結合的自由社群便宜有自治權；國家出現後，這個固有的自治權依然存在，國家不但不能干涉，而且應予保護<sup>51</sup>。住民自治亦為民主主義的展現，從政治觀點思考，應得到地方住民參與或同意，才能處理地方事務，且由住民自行規劃、決定與執行，不但可以最直接回應住民的需要，而且執行之後成果，也由住民自行負責；實為一種具政治意義的自治<sup>52</sup>。

### (二)團體自治

承認在國家之內仍有某種程度獨立於國家意思之外的地域團體(抑或其他團體，如學術團體)，在賦予此等團體處理事務權限的同時，更保障其作為團體的對外自主性，國家或其他權力均不得任意加以侵害、干涉，而將事務處理之權限委

<sup>48</sup> 蔡茂寅，前揭註 41，頁 15。

<sup>49</sup> 蔡秀卿，地方自治法，頁 19，2009。

<sup>50</sup> 蕭文生，地方自治法基礎理論與實務，頁 17，2019。

<sup>51</sup> 劉文仕，前揭註 35，頁 36。

<sup>52</sup> 蔡茂寅，前揭註 41，頁 16；蔡秀卿，前揭註 49，頁 19。



諸該團體之判斷與責任<sup>53</sup>。換言之，這種自治的要件，以團體的成員不借助外來力量，由自己處理公共事務，因處理所需的必要費用，由自己負擔，即使處理不當，亦不得影響危害他人<sup>54</sup>。基於自由主義的立場，強調地方與國家間的分權關係，追求免於國家干涉的自由<sup>55</sup>。可以稱之為「法律意義的自治<sup>56</sup>」

### (三) 住民自治與團體自治互為表裡

各國的歷史演變不同，早先英、美等國較青睞住民自治；相反地，德、法兩國卻偏好團體自治。事實上，住民自治的概念之初，側重於地方事務均可鏡照出住民共同關心的議題，愈加強住民自行討論與決策，愈可以獲得多數住民的認可，愈能期待其日後執行的可行性；執行可行性愈高或執行成果愈好，即會回饋到整體，愈能得到住民的認可，形成一種「良性循環」(virtuous circle)；住民自治的概念雖好，若無團體自治作為前提，固然住民自行處理地方事務，然而，卻不享有最終的決策權，容易受到外部干涉，遭到任意的撤銷、變更、廢止或停止執行；相反地，即使團體自治的架構下，團體不受到團體之外的干涉，團體的組成員卻可能受到團體的侵害，喪失共同參與的權利，產生另一種不自由的困擾。因此，住民自治為目的，團體自治為手段，團體自治係住民自治的前提，兩者實為互補關係。

## 二、住民的認定

住民既然為地方自治團體的基本構成要素<sup>57</sup>，住民自治亦是地方自治的核心概念，如何界定或認定住民，自然是最優先要處理的議題。憲法第 113 條、第 123 條、第 124 條與第 126 條，以及憲法增修條文第 9 條第 1 項第 3 款與第 5 款，分別以省民與縣民為名稱；地制法第 15 條「中華民國國民，設籍在直轄市、縣(市)、

---

<sup>53</sup> 蔡茂寅，同上註，頁 15。

<sup>54</sup> 蔡秀卿，前揭註 49，頁 22。

<sup>55</sup> 劉文仕，前揭註 35，頁 38。

<sup>56</sup> 蔡茂寅，前揭註 41，頁 15；蔡秀卿，前揭註 49，頁 22。

<sup>57</sup> V.Donier, *Droit des collectivités territoriales*, 4<sup>e</sup> éd., Dalloz, 2021, p.4.

鄉(鎮、市)地方自治區域內者，為直轄市民、縣(市)民、鄉(鎮、市)民。」。詳言之，無論係直轄市民、縣(市)民或鄉(鎮、市)民，皆是由法律規定強制歸屬特定之地方自治團體。雖然憲法保障人民遷徙自由，人民可以透過自由權之行使選擇另一個地方自治團體，但只要符合法律上客觀要求之規定(設籍)，無論主觀意願為何，皆被強制歸屬於一特定的地方自治團體<sup>58</sup>。將是否設有戶籍做為強制歸屬特定地方自治團體的標準。然而，本文認為先不論縣下轄鄉(鎮、市)，兩者是互為表裡。例如設籍在竹北市的市民，同時也是設籍在新竹縣的縣民，地制法第 15 條的分類卻有重疊之處，彼此不能明確界分。事實上，住民的認定與戶籍的設定，規範的目的不同，實況顯現也並非一致。

#### (一)現制設籍標準

地制法第 15 條就直轄市市民的認定標準結合戶籍設定，並非首創，而是延續舊直轄市自治法第 8 條規定<sup>59</sup>「中華民國人民，現設籍在市行政區域內者，為市民。」，然而，更往前追索，民國 56 年臺北市改制為直轄市時，「臺北市各級組織及實施地方自治綱要」第 4 條則規定<sup>60</sup>「凡中華民國人民，現居住在市區域內者，均為市居民。」；換言之，臺北市改制時，居民或住民的認定，是以居住事實為準，而不與戶籍設定掛勾。進入法制時期後，遂直接與戶籍設定相結合，其主要概念為，戶籍認定與各項地方性權利與義務的主體資格有關，不但涉及選舉、罷免、創制、複決、社福、接近政府資訊權，而且繳納地方性稅捐、學區內入學義務等，都必須要有戶籍，以維護公平性<sup>61</sup>；然而，學說卻多採保留見解；或有認為規定為居民者，只須其實際居住於該地方自治團體自治區域內，即已足

<sup>58</sup> 蕭文生，前揭註 50，頁 33。

<sup>59</sup> 相同的立法例，舊省縣自治法第 9 條：「中華民國人民，現設籍在省、縣(市)、鄉(鎮、市)行政區域內者，為省民、縣(市)民、鄉(鎮、市)民。」

<sup>60</sup> 相同的立法例，臺灣省各縣市實施地方自治綱要第 11 條：「中華民國人民，現居縣市區域內者，為縣市居民。」與高雄市各級組織及實施地方自治綱要第 4 條：「凡中華民國人民，現居住在市區域內者，均為市居民。」

<sup>61</sup> 住民的權利義務討論，請參閱陳淑芳，地方居民之法律地位，收錄於陳清秀、蔡志方編地方自治法，頁 38-68，2021 年 12 月，二版；蔡秀卿，前揭註 49，頁 125-130、142-143；劉文仕，前揭註 35，頁 171-182。

矣，並不以設籍為要件<sup>62</sup>。又或從「住民自治」之理念來說，只要是在地方自治團體區域內具有住所者，應該都是該地方自治團體之「住民」，而且，不論是自然人、法人或非法人團體，凡是權利義務主體，都包括在內；甚者，即使是自然人，也不論其種族、國籍、性別、年齡、行為能力等為何，都應該包括在內<sup>63</sup>。地方自治團體的主體，雖也多要求必須為國民，但更強調「居住」(或設籍)當地或於當地「生活」的事實，有些國家甚至單純因「居住」的事實，就賦予參與當地自治決策的權利<sup>64</sup>。更有爬梳舊直轄市自治法的立法過程紀錄，述明提案委員是黃爾璇委員，係援引日本地方自治法第 10 條，只要「在市町村內有住所者，都為該市町村及包括各該市町村之都道府縣居民」，並不限於日本國民；只有屬於公民權的部分(如選舉、罷免、創制、複決、監察、解散議會等)，才特別標示「身為日本之普通地方公共團體居民」始賦予此項權利<sup>65</sup>。

## (二) 戶籍與居住連結的缺失

戶籍制度的起源，早自漢代即有相應的人口管理機制。史記內「貨殖列傳」對於平民百姓稱為「編戶之民<sup>66</sup>」，漢書則有「編戶民」的概念；所稱編戶，即所謂列名納戶，申言之，政府以戶為單位，登錄其戶所有人口於簿籍，故謂之「編戶<sup>67</sup>」。學說曾批評戶籍制度的缺失為<sup>68</sup>：

*戶籍制度的缺失是很明顯在於人必須要歸附於一個群體或一處地址；當代的*

<sup>62</sup> 陳淑芳，同上註，頁 31。

<sup>63</sup> 蔡秀卿，前揭註 49，頁 95。

<sup>64</sup> 劉文仕，前揭註 35，頁 34。

<sup>65</sup> 劉文仕，同上註，頁 170。然而，民國 88 年地方制度法審議期間，黃爾璇委員再次提出自己的草案版本，草案第 10 條第 1 項規定「中華民國人民，設籍居住各地方自治團體區域內者，為各該地方自治團體及行政區域之居民。以各該地方自治團體名稱，分別稱為都(府)民、縣(市)民、鄉(鎮、市)民、區民。」、第 2 項「凡居民年滿二十歲，在自治團體行政區域內居住達六個月以上而無左列情形之一者，為各該地方自治團體公民：一、褫奪公權尚未復權者。二、受禁治產之宣告尚未撤銷者。」。可以觀察出黃版也將居住與設籍相連結，同時，直接規範居民與公民的不同，其提案理由中不再援引日本地方自治法的規定，可以證明前後觀點已有所變化。參閱立法院公報 87 卷 46 期 2995 號上冊 8-8 頁

<sup>66</sup> 史記「貨殖列傳」：故曰：「天下熙熙，皆為利來；天下壤壤，皆為利往。」夫千乘之王，萬家之侯，百室之君，尚猶患貧，而況匹夫編戶之民乎！

<sup>67</sup> 杜正勝，戶籍起源及其歷史意義，食貨月刊，17 卷 3、4 期，1988，頁 98。

<sup>68</sup> 紀和均，法國人口管理：以數位治理觀點，中國地方自治，76 卷 1 期，2023/1，頁 23。

戶籍制度不若過去那些嚴苛。過往是將人與土地完全綁在一起，人不得任意離開，形成一種生活空間的強制劃定，不具行動自由；雖然現代的人民可以自由遷徙與移動，但是戶籍制度的存在，仍然造成生活上些許不便，例如，投票一定要回到戶籍地，又或是每次遷徙都要更改戶籍，甚至會與民法上住居所的規定，出現法治上的錯位。

換言之，戶籍制度是一種人口管理制度，主要是觀察國內人口的流動與聚居現象，做為國家與地方自治團體施政的統計依據。實務上多認定設籍的重要性，卻未考慮到許多住民的遷徙，或許是種種原因，例如：結婚、工作、就學、入住長照機構、服役或受刑，並不是每個人在離開原戶籍地後三個月內，都必須相應地辦理戶籍的遷出與遷入登記(參看戶籍法第 16 條第 1 項與第 17 條第 1 項)，甚至有些人根本不願意辦理遷出與遷入登記，例如當事人派下資格、躲債、家庭不和睦、自我放逐；又或是地方自治團體為了達到某些人口門檻，故意吸引民眾設籍，但不在乎是否有真實居住的情形<sup>69</sup>。實務常常出現「人籍不合一」。舉臺北市近年受疫情影響，造成大量設籍人口，受限於國際交通阻斷或成本過高，而無法在出境後兩年內返國，原戶籍地之戶政事務所獲得移民署之通知後，依戶籍法第 16 條第 4 項「我國國民出境後，未持我國護照或入國證明文件入境者，其入境之期間，仍列入出境二年應為遷出登記期間之計算。」主動為受阻於國外的當事人辦理遷出登記，不過，因為並沒有同時辦理遷入登記，導致當事人成為「無戶籍者」，一切國家層級與地方層級的權利義務都受凍結，必須要等到當事人回國後，主動向戶政事務所辦理遷入戶籍後，才重新回復權利義務。

### (三)居住事實的確認

法理上，住民的認定應該取決於是否有居住事實？關鍵在於符不符合民法上

---

<sup>69</sup> 例如 2013 年桃園縣政府為促進人口總數突破 125 萬，可以改制為直轄市，主動向外界提出設籍於桃園縣的呼籲，至於新設籍者是否真的住在桃園縣？縣政府並沒有詳細核實，造成虛假人口總數。

住所的認定標準？民法第 20 條「依一定事實，足認以久住之意思，住於一定之地域者，即為設定其住所於該地。(第 1 項)」，「一人同時不得有兩住所。(第 2 項)」；此外，民法第 22 條與第 23 條則是居所與視為住所的規定，以補充第 20 條不足之處。最高法院見解為：「按依一定之事實，足認以久住之意思，住於一定之地域者，即為設定其住所於該地，為民法第 20 條所明定，是我國民法關於住所之設定，兼採主觀主義及客觀主義之精神，必須主觀上有久住一定地域之意思，客觀上有住於一定地域之事實，該一定之地域始為住所，故住所並不以登記為要件……雖原為應受送達人之住居所、事務所或營業所，而實際上已變更者，縱令其戶籍登記尚未遷移，該原住居所、事務所或營業所，即非應為送達之處所，自不得於對該原處所不能為送達後，逕予寄存送達。<sup>70</sup>」簡言之，住所與戶籍地概念不相同，前者是當事人或利害關係人實際生活於特定地點，並且有意以此地點為中心，與其他人發生法律關係；後者是人口管理的概念，掌握人民住居情況，建立納稅、投票、教育、社福的計算基礎。實務上，司法院大法官亦曾有明確認定，住民的認定不能受限於戶籍的設定，而需要考慮實際居住的事實<sup>71</sup>。

人口管理制度的重要性不言可喻，觀察國外的之作法，多數國家建立身分證制度，同時透過人口普查制度，以確知人民移動與居住的情況。例如，法國的身分證制度建立在「自願請領或更換架構」，沒有任何一部法典、專法或行政命令強制人民要去請領或更新身分證。政府是用勸說來引導民眾自願請領或更換，勸說的理由，大部分都是提到公共服務的享受時，沒有身分證要花很多時間去證明自己的合法身分，例如護照、駕照、社會福利證，而非是不得享有。身分證制度

---

<sup>70</sup> 最高法院 109 年度台上字第 2100 號民事判決

<sup>71</sup> 司法院釋字第 542 號解釋文：「系爭作業實施計畫中關於安遷救濟金之發放，係屬授與人民利益之給付行政，並以補助集水區內居民遷村所需費用為目的，既在排除村民之繼續居住，自應以有居住事實為前提，其認定之依據，設籍僅係其一而已，上開計畫竟以設籍與否作為認定是否居住於該水源區之唯一標準，雖不能謂有違平等原則，但未顧及其他居住事實之證明方法，有欠周延。相關領取安遷救濟金之規定應依本解釋意旨儘速檢討改進。」與釋字第 571 號解釋文：「對於九二一大地震災區住屋全倒、半倒者，發給慰助金之對象，以設籍、實際居住於受災屋與否作為判斷依據，並設定申請慰助金之相當期限，旨在實現前開緊急命令及執行要點規定之目的，並未逾越其範圍。且上述設限係基於實施災害救助、慰問之事物本質，就受非常災害之人民生存照護之緊急必要，與非實際居住於受災屋之人民，尚無提供緊急救助之必要者，作合理之差別對待」

的合法性基礎，亦非是法律直接規定，轉由政府的「行政律令<sup>72</sup>」(le décret)規定，主要是「1955年10月22日編號55-1397推行國家身分證律令，以下簡稱為1955年國家身分證律令<sup>73</sup>」(le décret n°55-1397 du 22 octobre 1955 instituant la carte nationale d'identité)。自本律令施行以來，經過多次的修正，最後一次修正是2021年3月13日，增設的電子身分證的類型<sup>74</sup>。人口普查的職能則授權給「國立統計與經濟研究院」(L'Institut national de la statistique et des études économiques, INSEE)；依照「2003年6月5日編號2003-485人口普查律令，以下簡稱2003年人口普查律令」(le décret n°2003-485 du 5 juin 2003 relatif au recensement de la population)，進行人口普查，主要是調查市鎮的人口，分成三種：市鎮(常住)人口、移出人口與總人口數，市鎮(常住)人口再細分成四類，包括有住處者、監獄受刑人、無住處者、常住於可移動式住處者；調查方式有兩種類型，若是市鎮人口高於10,000人，採取民意調查方式；低於10,000人，採取為挨家挨戶實地訪查<sup>75</sup>。因之，縱令沒有戶籍登記制度，身分證與人口普查制度，依然可以確信各市鎮的正確人口數，而且市鎮(常住)人口除了有明確住處者，亦包括無住處者與常住於可移動式住處者，更能符合實際住居的現況。

相較於法國的作法，我國採用戶籍制度，不但難以包括無住處者，甚至連部分有住處者都自動排除，例如，外籍人士具有外僑居留證者<sup>76</sup>，他們長期住在臺

---

<sup>72</sup> 法國第五共和憲法第34條與第37條分配立法權與行政權的法律制定權與行政命令制定權，採取的方式是：限制列舉立法權範圍與剩餘非列舉行政命令制定權範圍。簡言之，若是第34條未明確列入法律制定權的項目，應該都要納入行政命令制定權的權限內，可由政府直接發布行政命令規範之。Vu M.Verpeaux, *Droit constitutionnel français*, 2<sup>e</sup> éd., puf, 2015, pp.588-589

<sup>73</sup> 1955年國家身分證律令的特別之處為，該律令是在1958年第五共和建立之前發布，不可以完全以現行法律制定權與行政命令制定權的分配解釋。此律令發布於第四共和時期，受限於國會小黨林立，聯合內閣常因黨派反目，而出現不斷倒閣的政局亂象，再加上，國會議員並不熟悉各項政務，反授權政府公布律令，代替法律。此類律令被稱為「律令法律」，本質上是行政行為，卻混淆此立法權與行政權。Vu L.Favoreu et al., *Droit constitutionnel*, 21<sup>e</sup> éd., Dalloz, 2019, pp.851-854.

<sup>74</sup> 紀和均，前揭註66，頁25。

<sup>75</sup> 詳細的論述，請參閱紀和均，同上註，頁27-29。

<sup>76</sup> 入出國及移民法第23條規定得向移民署申請外僑居留證的外籍人士類型，共計有10種：

- 配偶為現在在臺灣地區居住且設有戶籍或獲准居留之我國國民，或經核准居留或永久居留之外國人，或經核准居留之香港或澳門居民。但該經核准居留之配偶係依第九款或第十款規定經許可，或經中央勞動主管機關許可在我國從事就業服務法第四十六條第一項第八款至第十款工作者，不得申請。
- 未滿十八歲，其直系尊親屬為現在在臺灣地區設有戶籍或獲准居留之我國國民，或經核准

北市，沒有戶籍的情況下，一方面，臺北市的人口總數卻將其排除，不能算入住民，不適用地制法第 16 條住民權利規定，另一方面，他們卻不能拒絕遵守臺北市強制住民的地方性義務，出現權利與義務不平衡的情況。臺北市為國際性大都會，必須要吸引更多的外籍人士前來工作與求學，才能從中優化全市的人力資源，強化國際上的競爭力。然而，外籍人士的權利義務不相稱的問題，無疑會削弱臺北市拉動外國人居住的政治、法律與經濟誘因<sup>77</sup>。

### 三、直轄市人口數門檻

回到本文最早的發想議題，臺北市的人口波動會影響其自治組織權的行使。

民國 99 年 1 月 28 日立法院修正地制法第 55 條第 1 項後段<sup>78</sup>「人口在二百五十

---

居留或永久居留之外國人，或經核准居留之香港或澳門居民。其親屬關係因收養而發生者，被收養者應與收養者在臺灣地區共同居住。但該經核准居留之直系尊親屬係依第九款或第十款規定經許可，或經中央勞動主管機關許可在我國從事就業服務法第四十六條第一項第八款至第十款工作者，不得申請。

- 為現在在臺灣地區從事投資經營管理且已實行投資、跨國企業內部調動服務、學術科技研究或長期產業科技研究之大陸地區人民之配偶、未滿十八歲子女及年滿十八歲因身心障礙無法自理生活之子女。
- 經中央勞動主管機關或目的事業主管機關許可在我國從事就業服務法第四十六條第一項第一款至第七款、第十一款之工作或從事就業服務法第四十八條第一項第一款、第三款規定免經許可之工作，或從事外國專業人才延攬及僱用法第四條第四款第四目、第五目、第八條、第十條之專業工作，或依該法第十五條第一項取得工作許可。
- 在我國有一定金額以上之投資，經中央目的事業主管機關核准或備查之投資人或外國法人投資人之代表人。
- 外國公司在我國境內之負責人。
- 依前三款規定，經核准居留或永久居留者，其年滿十八歲因身心障礙無法自理生活之子女。
- 經僑務主管機關核轉各級主管教育行政機關分發之自行回國就學僑生。
- 配偶死亡時為居住臺灣地區設有戶籍國民，並對在臺灣地區已設有戶籍未成年子女，有撫育事實、行使負擔權利義務或會面交往。
- 曾為居住臺灣地區設有戶籍國民之配偶，且曾在我國合法居留，對在臺灣地區已設有戶籍未成年子女，有撫育事實、行使負擔權利義務或會面交往。

<sup>77</sup> 外籍人士享有地方性權利，最常遇到爭議是外籍人士得否行使投票權，法國釋憲見解曾有變化，1982 年 11 月 18 日裁決中，憲法委員會認定法國第五共和憲法第 3 條第 4 項的規定，將選舉權與候選資格視為一體兩面，因之，只有法國人享有投票權，不論國家級選舉或地方級選舉；1992 年馬斯垂克條約生效後，雖然憲法委員會在 1992 年 4 月 9 日裁決改變原先見解，改成選舉權與被選舉權，但是同意憲法沒有禁止類型區分，直至 1992 年 6 月 25 日憲法修正案將市鎮議員區分為法國籍與其他歐盟成員國籍兩種議員；1998 年 5 月 25 日組織法開放歐盟籍人士長期居留在法國境內，可以享有地方型選舉的投票權，並且在 2001 舉行第一次投票。L.Favoreu et al., op.cit, pp.1020-1021.

<sup>78</sup> 類似增設副首長的規定，地制法第 56 條第 1 項「縣（市）政府置縣（市）長一人，對外代表該縣（市），綜理縣（市）政，並指導監督所轄鄉（鎮、市）自治。縣（市）長由縣（市）民依法選舉之，每屆任期四年，連選得連任一屆。置副縣（市）長一人，襄助縣（市）長處理縣（市）

萬人以上之直轄市，得增置副市長一人，職務均比照簡任第十四職等，由市長任命，並報請行政院備查。」其立法理由在於，縣市改制直轄市後，因轄區幅員較以往之直轄市遼闊，且除臺南縣（市）外，人口數皆高達二百五十萬以上，是以市長政務之推動，若仍僅設置副市長二人輔佐恐有不足，第一項爰增訂直轄市人口在二百五十萬以上者，得增設副市長一人，以為妥適。換言之，立法理由將直轄市的副市長從原先二人，可以增加一人，其構成要件有兩項：轄區幅員較原本北、高二市遼闊；人口數達 250 萬以上，市長政務推動的人力不足。然而，若是條文來看，只能說明 250 萬以上人口數，市長可以指派第三位副市長，與原先兩名副市長分工合作，共同協助市長推動市政；相反地，難以體會行政轄區遼闊的立法原旨。本文認為我國總人口數為 23,373,283 人，直轄市若有 250 萬以上人口，已超過總人口的 1/10，增加第三位副市長，實屬必要。

直轄市的人口數正常起伏，代表著市長治理的成效，透過住民的遷徙，以「用腳投票」做出判斷。然而，人口數的計算植基於戶籍數，並未考慮常存在「人籍不合一」的情況，更何況合法居留的外籍人士根本無法算入，設籍人口數與實際人口數，實在有相當的誤差。因之，人口數的認定，可以援引釋憲見解，除了設籍標準之外，亦加入實際居住的標準，避免實際日常生活的住民數與設籍人口數越來越不能相符。同時，應該要考慮到未來再出現類似全球疫情漫延，造成國際移動停擺，眾多設籍民眾難以在 2 年內回國，中央戶政主管機關應該主動設置網路平台，做為願意維持設籍者得主動申請維持戶籍的管道，減少慘遭被動遷出登記的人數，以保障其各項權利與法律上利益。

---

政，職務比照簡任第十三職等；人口在一百二十五萬人以上之縣（市），得增置副縣（市）長一人，均由縣（市）長任命，並報請內政部備查。」。本條後段授權人口數在 125 萬以上的縣，縣長在原本 1 名副縣長之外，再任命第 2 位副縣長。然而，本條是在民國 94 年 11 月 22 日增修，當時尚未有超過 125 萬的縣(市)可以申請改制為直轄市，遂給予人事權上的放寬；然而，現在已經有改制成功之前例，未來恐難再看到一個擁有 125 萬以上人口的縣(市)，不申請改制，僅為第 2 位副縣長的指派。



## 肆、結論

臺北市為政府遷臺後，第一個改制成立的直轄市，長期以來獲得最多的國家補助與外界關愛；再加上，臺北市境內著名的公私立大學眾多，更是聚集全國菁英畢業後，自然留下工作，人口聚集加速工商業與服務業發達，促使市政發展快速，常常成為其他直轄市、縣(市)學習或模仿的對象。然而，臺北市的高物價、高房價與高度人口密度，亦形成將人口推出的推力，確實讓不少人卻步或遷徙，出現人口總數慢慢縮減的趨勢，再遇到百年不遇的新冠疫情影响，設籍民眾長期受困於國外，更是加劇了人口總數下滑的走向。或許隨著疫情的平息，越來越多的民眾返國恢復戶籍，帳面上的人口總數止跌回升，然而，臺北市必須要進一步深思治本之道，本文建議一方面建立數位治理平台，加速市政處理的效率，回應市民的需要，另一方面加緊推動公自辦的都市更新或老屋重建，平穩增加住宅的供給量，即使難讓房價快速下跌，但是可讓房價進一步穩定，使民眾願意居住在臺北市，以反轉人口減少的方向，回復往日的吸引力。